

Traiter le phénomène de

la cabanisation

sur le littoral du Languedoc-Roussillon

Guide pour l'action

Comprendre

Diagnostiquer

Agir

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



Guide pour l'action, mode d'emploi

Ce guide s'articule en 3 grands volets, illustrés en 3 couleurs

COMPRENDRE
DIAGNOSTIQUER
AGIR

Dans le volet AGIR, trois grands thèmes sont traités :

Prévenir
Empêcher l'émergence ou la progression du phénomène est une priorité absolue.

Résorber
ou
Régulariser
Ces deux possibilités sont offertes.

Les grands axes présentés dans ce document renvoient à des "fiches actions".
Les renvois aux fiches sont effectués en caractères gras, en italique et soulignés.
Les fiches contenues dans le deuxième document sont numérotées de 1 à 43 et utilisent les mêmes codes couleurs.

Exemple : *Diagnostic territorial* ***Fiche 1***

Ce guide se présente aussi en version interactive sur CD-Rom, avec des liens du texte aux fiches.

La Mission Littoral remercie la Compagnie BRL pour sa contribution à cette étude







Traiter le phénomène de

la cabanisation

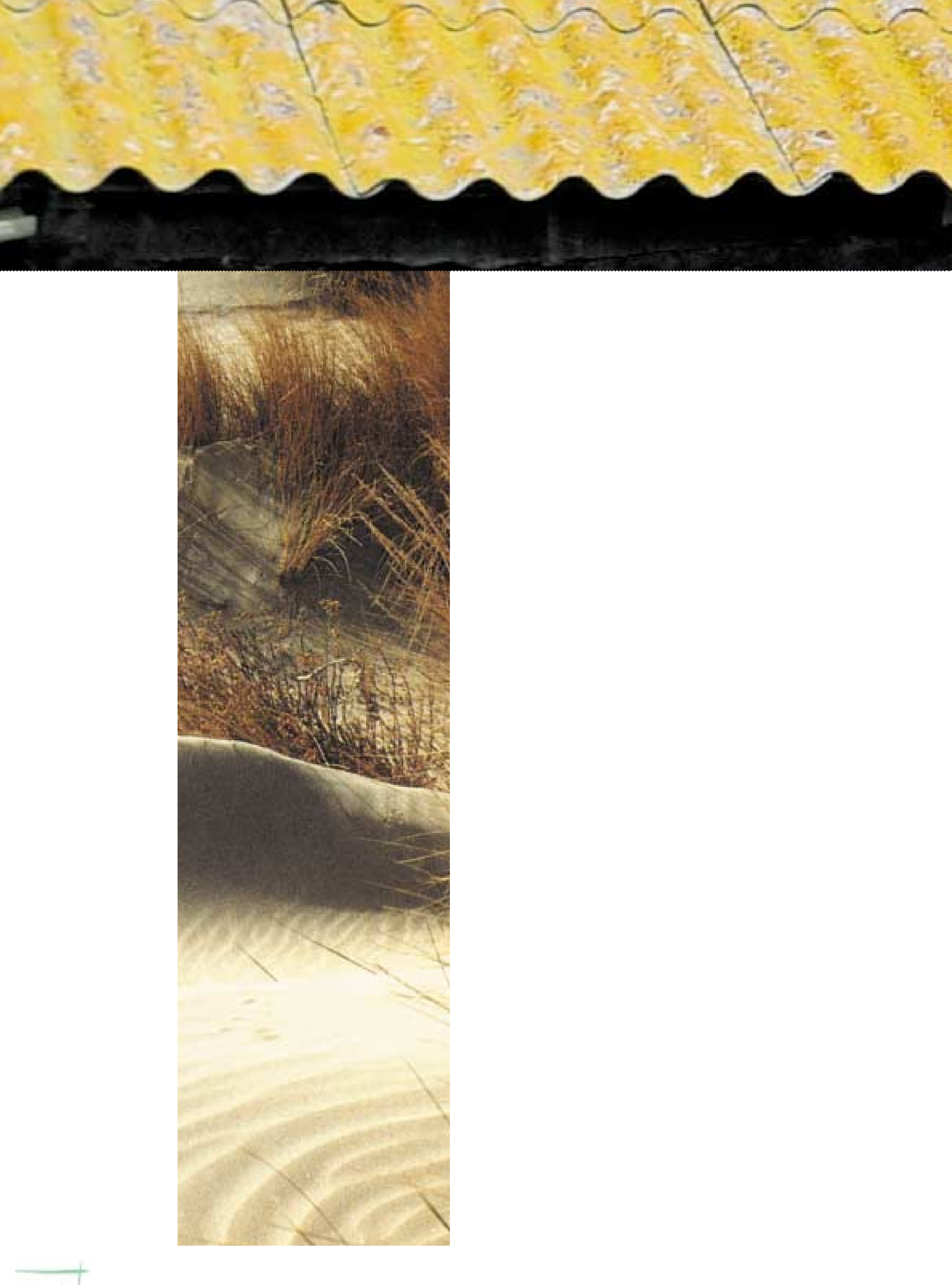
sur le littoral du Languedoc Roussillon



Sommaire

Guide pour l'action, sommaire







Préface

L'attractivité du littoral,

lieu de séjour privilégié des touristes,

mais aussi espace convoité

en termes d'activités et d'habitat permanent,

entraîne des effets pervers comme la propagation

du phénomène de cabanisation.



Si les cabanes traditionnelles font partie de la culture du littoral, le développement de la cabanisation ne peut être dissocié des enjeux du littoral, qu'ils soient environnementaux, économiques ou sociaux.

Le phénomène de cabanisation est générateur de risques, qui dégénèrent parfois en drames, comme l'actualité récente l'a rappelé.

Un risque pour la sécurité des personnes, puisque les cabanes littorales se situent, pour 65 %, en zone inondable.
Un risque pour la salubrité et la qualité de l'environnement, puisqu'elles contribuent à la dégradation des eaux et des milieux.
Un risque social, puisque les cabanes transformées en résidences principales, malgré leur situation et leur insalubrité, sont le signe d'une précarité croissante.

Les pouvoirs publics ne peuvent laisser la situation se dégrader, ni même se perpétuer. Il est de la responsabilité de l'Etat et des Collectivités territoriales de prévenir et d'empêcher la propagation du phénomène et de résorber la cabanisation existante.







Il est nécessaire d'accentuer une action volontariste. Certaines Communes l'ont fait avec succès. Les autres doivent le faire.

Une politique de reconquête de l'intégrité du littoral doit être conduite, en partant de la mer et des berges des étangs, jusqu'à l'arrière pays.

La vigilance des Services de l'Etat est renforcée à l'égard des constructions illégales, notamment celles à but lucratif, qui sont souvent une source de concurrence pour les établissements réguliers et qui respectent rarement les normes d'hygiène.

Ce guide, conçu par la Mission Littoral, met à la disposition des responsables des Collectivités territoriales concernées les outils dont ils ont besoin pour élaborer des stratégies de lutte contre la cabanisation.

Je souhaite que nous coordonnions les actions, afin de leur donner une efficacité à la hauteur des responsabilités qui nous sont communes, pour assurer le développement équilibré et durable du littoral du Languedoc-Roussillon.

Francis Idrac
Préfet de la région
Languedoc-Roussillon



Introduction

Les cabanes, dans leur conception et dans leur vocation traditionnelles, appartiennent au patrimoine culturel et social du Languedoc Roussillon.

Celles qui s'inscrivent dans cette tradition et qui ont conservé leur vocation méritent, à ce titre, d'être protégées et pérennisées.

Mais la cabanisation, qui est caractéristique du littoral de cette région, est, le plus souvent, une source de nuisances et de pollutions et une cause de dégradation paysagère et environnementale, contre lesquelles il est indispensable de lutter.

La lutte contre la cabanisation figure parmi les engagements de l'Etat dans le cadre de la charte du développement durable du littoral. Et elle ne peut réussir que si elle est portée par des volontés communes.

M. le Préfet de région rappelait, en juin, lors de la présentation de l'étude de diagnostic de la cabanisation sur le littoral du Languedoc-Roussillon, réalisée par BRL à la demande de la Mission, que la lutte contre la cabanisation doit être menée avec fermeté et détermination.

Fermeté pour les conséquences de la cabanisation, en termes de sécurité, de salubrité et de tranquillité publique, car la responsabilité des pouvoirs publics, de l'Etat, mais aussi des collectivités territoriales, peut être engagée. Près des 2/3 des

Un guide pratique pour l'action, recensant les outils de prévention et de répression, de résorption et d'éradication de la cabanisation.





Les objectifs de la lutte contre la cabanisation sont multiples

Préserver
et mettre en valeur le capital environnemental du littoral.

Maîtriser
la croissance démographique, en structurant le développement de l'urbanisation.

Assurer
la sécurité des personnes qui occupent des cabanes souvent situées dans des zones à risque.

Garantir
l'hygiène et la salubrité pour les populations concernées.

cabanes du littoral du Languedoc-Roussillon se situent en zone inondable. Fermeté sur les moyens, car il faut revenir au respect de la loi et des réglementations. Le mauvais exemple est contagieux et le laisser faire aboutit à des situations qui ne sont plus maîtrisables.

Il faut aussi de la détermination dans l'appréhension du phénomène et dans l'action à mener. La cabanisation est un phénomène aux multiples facettes. Il y a, certes, des degrés dans l'atteinte à la qualité de l'environnement et à la beauté des paysages, entre une cabane coquette et celle bâtie de bric et de broc autour d'une vieille caravane, entre une cabane reliée à un réseau d'assainissement et celle dont les eaux usées sont rejetées n'importe où, entre une cabane fréquentée en fin de semaine aux beaux jours et celle qui est devenue, par goût ou par la force des choses, une résidence principale, toujours en zone inconstructible, souvent en zone inondable.

Mais il y a une même nécessité d'agir et d'agir vite, avant qu'il y ait prescription, pour prévenir toute construction illégale et empêcher toute extension ou toute nouvelle installation. Et nous devons le faire en ayant une démarche adaptée, en utilisant les outils qui conviennent et qui ne pourront être pleinement efficaces que s'il existe une bonne coordination et une parfaite coopération entre tous les acteurs publics concernés, motivés par un objectif partagé. Entre les Elus et les Services des Collectivités territoriales concernées. Entre les Services de l'Etat et ces Collectivités.

C'est une des raisons qui ont porté la Mission Littoral à engager, après la phase de diagnostic général de la cabanisation, une étape pré-opérationnelle, celle de l'élaboration d'un guide pratique pour l'action, recensant les outils de prévention et de répression, de résorption et d'éradication de la cabanisation. La prévention exige une veille permanente et l'utilisation de toutes les procédures et de tous les moyens. La résorption et l'éradication passent certainement par la mise en place de solutions alternatives à cette forme d'habitat de loisir et à ce mode de logement social.

Le guide pour l'action doit répondre à vos interrogations, en termes d'outils à conjuguer et de partenaires à mobiliser. Il a été validé par un comité de lecture composé d'Elus des Collectivités concernées et de responsables des Services de l'Etat intéressés, afin d'en vérifier la pertinence et l'efficience.

Il ouvre la 3ème phase, celle de la mise en œuvre opérationnelle, par les Communes qui voudront s'engager dans l'action ou renforcer leur action, pour résoudre efficacement et durablement le problème de la cabanisation.
Nous comptons, M. le Préfet de région et moi, sur la volonté des Elus et des Services des Collectivités concernées pour mener l'action avec fermeté et détermination.

Vous pouvez compter, pour cela, sur le concours des Services de l'Etat et sur l'appui de la Mission.

Bernard Pomel, Préfet,
Directeur Général de la Mission Littoral



Comprendre

Qu'est-ce que la cabanisation ?

Il convient, avant toute chose, de préciser le vocable de cabanisation utilisé dans ce guide. Il s'agit du développement, généralement en tache d'huile, d'une occupation occasionnelle (résidence secondaire) ou permanente (résidence principale) de parcelles privées ou appartenant au domaine public ou privé d'une Collectivité.

Les parcelles occupées sont, le plus souvent, situées dans des espaces naturels ou agricoles, en retrait des zones urbaines, dans des secteurs non destinés à l'habitat. De fait, aucun permis de construire ni aucune autorisation de stationner n'ont été délivrés.

Des résidences sans permis de construire, ni autorisation de stationner.

La cabane revêt diverses formes. Elle est généralement constituée à base de mobile home ou de caravane ou assemblée à partir de matériaux bon marché ou de récupération. Elle est parfois issue d'un cabanon de pêcheur ou de vigne, peu à peu agrandi et aménagé. Les cabanes ont, par conséquent, un aspect extrêmement diversifié et leur valeur historique ou patrimoniale est très variée.

La cabanisation est un phénomène à dimension sociale liée à une pratique de logement. De ce fait, il ne faut pas sous-estimer l'importance des occupants des cabanes dans la vie locale. Aborder le problème de leur statut ou de leur déplacement nécessitera information, dialogue et concertation sur le terrain.

5 500 cabanes sur le littoral

Il s'agit, en outre, d'un phénomène social de grande dimension, puisqu'il existe environ 5 500 cabanes sur le seul littoral du Languedoc-Roussillon.

On n'évoquera pas ici le cas des personnes qui logent dans des structures collectives de camping ou sur les bateaux "résidences principales" installés dans les ports ou amarrés de façon "rustique", ni des gens du voyage qui se sédentarisent en achetant une parcelle et en l'occupant finalement à l'année. Ces cas de figure très spécifiques nécessitent un traitement particulier.

Pourquoi y-a-t-il des cabanes ?

Implantée à l'origine en milieu naturel ou agricole, la cabane coïncidait avec des pratiques traditionnelles (chasse, pêche, agriculture, aquaculture, élevage, observation de la nature) puis sociales (lieu de détente et de convivialité, jardin familial avec abri pour les outils). Leur valeur patrimoniale conduit à penser qu'il s'agit là de pratiques à conserver et qui sont peu concernées par ce guide.

La cabane traditionnelle est liée à la chasse, à la pêche ou à l'agriculture... Elle est devenue un habitat de plus en plus permanent.

Aujourd'hui, le phénomène répond à la fois au mythe de la cabane traditionnelle et à celui du camping sauvage. Il est également une conséquence de l'augmentation de la mobilité des personnes et de la large place consacrée aux loisirs. La déprise agricole, l'assèchement des marais, la démoustication, la pression foncière, la résorption du camping sauvage, la crise du logement et les problèmes sociaux de ces trente dernières années sont autant de facteurs qui ont





entraîné une forte dérive. Les cabanes, indifférentes à toute règle d'urbanisme et échappant à la maîtrise des responsables locaux, se sont multipliées. Phénomène peu visible au départ, car s'inscrivant discrètement dans un écrin végétal dense, la cabanisation s'est développée grâce à une chaîne de tolérance de la part des pouvoirs publics. Aujourd'hui, ce qui correspondait à une pratique occasionnelle et traditionnelle est devenu un véritable habitat, le plus souvent secondaire, mais parfois aussi, phénomène bien plus inquiétant, principal, dans des secteurs aux équipements insuffisants et où les risques sont importants.

Qui sont les habitants des cabanes ?

En Languedoc-Roussillon, l'usage traditionnel de type chasse, pêche ou jardinage ne concerne que 2% des cabanes. 67% des occupations concernent de l'habitat secondaire et 31% de l'habitat permanent, y compris pour les gens du voyage qui se sédentarisent.

Les occupants des cabanes, ont, en moyenne, 60 ans, viennent de la ville et ont des revenus modestes.

Sur le littoral français dans son ensemble, la moyenne d'âge des occupants est de 60 ans. Le phénomène concerne principalement des personnes qui sont issues d'un milieu urbain et qui pratiquaient déjà le camping. Il s'agit généralement d'une population qui ne dispose pas de gros revenus et qui aménage, année après année, les parcelles acquises, en fonction de ses moyens financiers.

Comprendre

Pourquoi est-il si difficile d'intervenir ?

La cabanisation atteint une telle ampleur qu'il n'est plus possible d'intervenir sans susciter une très forte réaction des propriétaires de cabanes, qui s'organisent et se structurent sous la forme d'associations.

- Le droit de propriété et d'usage est si ancré en France que l'intervention des pouvoirs publics paraît une violation insupportable d'une liberté.

- La tolérance s'est installée à tous les niveaux qui pourraient intervenir, administratif, politique ou judiciaire.

- La prescription triennale en matière d'infraction est bien connue des cabaniers, qui en font un moyen de détourner les textes.

- Supprimer localement des cabanes revient à les déplacer sur un territoire voisin, si cette conséquence n'est pas anticipée et organisée en amont.

- Dans le cas de cabanes à usage d'habitat permanent, une solution de relogement ne peut pas toujours être proposée.

- Le respect des règles n'est pas toujours facile à vérifier pour les cabanes regroupées en associations.

Agir, suppose un courage politique et beaucoup de persévérance.

Il existe certainement bien d'autres raisons et, au cas par cas, on aura relevé, dans le cadre du diagnostic territorial et par unité de cabane, les dysfonctionnements qui ont pu mener à l'extension du phénomène.



COMPRENDRE

Pourquoi n'a-t-on pas stoppé l'extension du phénomène ?



Il s'agit d'un phénomène difficilement perceptible, du fait du morcellement des parcelles agricoles en petites propriétés, situées à l'extrémité de chemins peu visibles, quasi inaccessibles. Se développant dans des zones à fort couvert végétal, souvent des espaces naturels, la cabanisation passe inaperçue, au début, dans le paysage lointain et même parfois proche. De plus, elle se situe souvent sur des propriétés privées et clôturées.

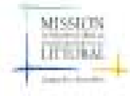
Le phénomène de la cabanisation s'est développé, progressivement et de façon imperceptible.

- S'il n'existe pas d'instance de surveillance des transactions foncières au niveau départemental, les transferts de propriété peuvent s'effectuer en toute discrétion.

- Groupées en véritables villages, les cabanes se confondent parfois avec les structures collectives autorisées, comme les parcs résidentiels de loisir qui sont limitrophes.

- Dans le cas des caravanes installées pour une période inférieure à trois mois, la situation a évolué peu à peu vers une permanence des installations et vers une explosion de leur taille.







Comprendre

Qu'est-ce que cela entraîne ?

La responsabilité pénale de la Commune est engagée, s'il n'y a pas de réaction face aux infractions. L'Etat peut parfois prendre le relais, pour suppléer la Collectivité défaillante.

- La présence de cabanes dans des espaces naturels et agricoles va à l'encontre des préoccupations environnementales et paysagères.

- Les équilibres écologiques et hydrauliques sont mis en péril : comblement des roubines, prélèvement dans la nappe phréatique et pollution des eaux souterraines par défaut d'assainissement, effet d'érosion souvent irréversible, implantation d'espèces végétales exogènes...

- Le paysage se banalise, car les zones de cabanes sont identiques dans toute la France, les caravanes, mobil-homes ou matériaux utilisés étant de même provenance.

- Le coût pour la Collectivité est important : collecte des ordures ménagères pour éviter les dépôts d'ordures sauvages ou la saturation des bennes des structures voisines, scolarisation, alors qu'aucune taxe n'est perçue.

- Le non-respect des règles nationales et européennes a un effet boule de neige (une cabane en appelle une autre) et développe l'incivisme.

- Les incidences sanitaires, individuelles ou collectives (pollution des nappes utilisées pour l'AEP), peuvent être très graves.

- La situation en zone inondable ou à risque d'incendie, dans des secteurs peu accessibles aux moyens de secours, implique une responsabilité communale.

- La fermeture des espaces empêche le libre accès à la mer.

- La création d'un marché foncier spécifique gène les interventions foncières à grande échelle (dérégularisation du marché local)

CES MULTIPLES CONSÉQUENCES DOIVENT ÊTRE APPRÉHENDÉES À L'OCCASION D'UN DIAGNOSTIC PRÉCIS.





Avoir une bonne connaissance pour développer une bonne stratégie



Toute action débute par une bonne connaissance du problème à aborder. Un diagnostic est indispensable avant la mise en place d'une quelconque stratégie, même légère. L'important est de rendre visible le phénomène et de le mesurer dans toutes ses dimensions. Depuis quand y a-t-il des cabanes ? Combien en compte-t-on ? Est-ce de l'habitat permanent ou occasionnel ? Qui sont les occupants ? Autant de questions dont les réponses apporteront une aide à la décision. En effet, on ne peut pas, par exemple, envisager la suppression de cabanes utilisées comme résidences principales sans étudier le relogement de leurs occupants. On ne peut pas non plus légaliser les constructions, sans vérifier si elles sont en zone inondable ou dans un espace naturel remarquable.

Depuis quand y a-t-il des cabanes ?

Combien en compte-t-on ?

Est-ce de l'habitat permanent ou occasionnel ?

Qui sont les occupants ?

LE DIAGNOSTIC POURRA ÊTRE RÉALISÉ À DEUX NIVEAUX.

Fiche 1

- Un *diagnostic territorial* au cours duquel seront recensées et situées les cabanes, ce qui permettra de déterminer des périmètres d'intervention : un secteur de la Commune, l'ensemble du territoire communal, une intercommunalité, un département. Le document final prendra la forme d'une cartographie, réalisée idéalement à l'aide d'un Système d'Information Géographique, pour reporter les informations précédentes et les superposer avec les différents zonages réglementaires (urbanisme, protection du patrimoine...)

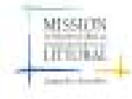
Fiche 2

- Un *diagnostic par unité de cabane* qui concernera des territoires précis où l'intervention s'avère délicate. Il pourra se faire en rencontrant les propriétaires et/ou occupants ou leurs représentants, s'ils sont regroupés en association, *Jardins familiaux* notamment. Il s'agit de se faire une idée de la situation sociale des cabaniers et surtout d'engager le dialogue avec eux, préalable indispensable à toute action.

Fiche 3

Fiche 4

Le diagnostic a un *coût* qui dépend principalement de l'ampleur du phénomène à analyser et de la part donnée à la concertation.







Du diagnostic au projet...

“ Le projet doit s’inscrire dans un contexte global. ”

Si elle constitue un phénomène à dimension sociale, la cabanisation ne doit pas être considérée comme une pratique marginale et encore moins comme une pratique exercée par des marginaux.

Quels que soient les cas de figure rencontrés et même s'il existe des particularités locales, le phénomène doit être considéré dans son contexte global, économique, sociologique et urbanistique.

Cela suppose un engagement fort de la part de la Commune ou du groupement de Communes qui souhaite se lancer dans un projet opérationnel.

Passer du diagnostic au projet suppose un engagement fort de la Commune.

Les juridictions ne donnent pas toujours suite aux verbalisations qui ne sont pas motivées et qui ne sont pas perçues comme ayant un caractère d'urgence. De même, les autorités administratives et politiques se mobilisent plus difficilement lorsqu'il y a un manque évident de volonté et s'il n'y a pas de véritable projet territorial annoncé et clairement identifié.

Par ailleurs, le phénomène possède plusieurs facettes qui ne peuvent être isolées et encore moins ignorées avant de lancer une action à grande échelle.

Si l'on exclut la question des cabanes des programmes touchant l'ensemble du territoire, on court le risque de marginaliser le phénomène et de le rendre insoluble. Suivant la taille du secteur concerné, il peut se révéler risqué, voire impossible, de mettre en oeuvre une solution sans avoir déterminé un projet stratégique territorial incluant les cabanes.





… sans volontarisme, pas d'action

« Le projet doit mobiliser un réseau d'acteurs et une combinaison d'actions. »

Sur un même territoire, de multiples cas de figure peuvent se présenter. Plusieurs sous-secteurs pourront être définis qui feront l'objet d'un traitement adapté. Certains espaces devront, par exemple, être libérés. D'autres pourront faire l'objet d'une régularisation. De même, sur un même site, plusieurs actions peuvent être menées, de surveillance, de protection, de mise en place d'un cahier des charges, de verbalisation...

De la même manière, tous les acteurs concernés doivent être sollicités, tant au moment des procédures qu'en aval, dans le cadre de la définition du projet. Ainsi, les Communes doivent travailler en lien étroit avec les Services de l'Etat, avec la Justice, avec les acteurs du foncier, afin de rendre le projet cohérent et efficace.

« Le projet doit s'inscrire dans une stratégie à long terme. »

Quelles qu'en soient les orientations, les projets stratégiques se mettent en œuvre sur le long terme.

Le diagnostic, la prise de décision, la réalisation d'une action cohérente et volontariste demandent une forte implication des acteurs, qui doit perdurer dans le temps et qui peut couvrir plusieurs mandats électifs.







Diagnostiquer

“ Le projet doit
être phasé
dans le temps. ”



Le respect chronologique des étapes d'un *projet opérationnel* permet une mise en œuvre sur le long terme, suivant une logique d'action dont la finalité, même lointaine, est bien la résolution d'un problème. Les études supposent l'intervention éventuelle de bureaux spécialisés, ce qui a un *coût*.

Fiche 5
Fiche 4





Agir est une nécessité

L'action consiste en la mise en œuvre d'un véritable projet politique et foncier, qui peut se décliner sous trois formes complémentaires : prévenir, résorber et régulariser.

1 Agir en prévenant

Empêcher l'émergence ou la progression du phénomène, en engageant et en menant une campagne de surveillance foncière et d'interventions actives, allant jusqu'à la verbalisation, afin d'éviter que le phénomène apparaisse ou s'étende.

Cette action prioritaire doit se combiner avec 2 axes de projet : résorber et réguler.



2 Agir en résorbant

Engager la reconquête de l'espace cabanisé par la suppression de toutes les cabanes dans le secteur concerné, car les enjeux humains et environnementaux sont trop importants et il est impossible de proposer de nouveaux terrains.

3 Agir en régularisant

Procéder à la régularisation avec maintien sur place ou transfert, en légalisant l'urbanisation du secteur ou en transférant les occupants vers un emplacement adapté.

La mise en œuvre d'un projet suppose une campagne d'information et de sensibilisation. Il faut *Informer, sensibiliser, dialoguer*, afin d'expliquer les enjeux et les objectifs de la Commune et des organismes associés.

Fiche 6

Elle doit aussi viser à décourager les pratiques illicites, en mettant en évidence les droits et devoirs des propriétaires et les risques encourus.

Cette campagne d'information et de sensibilisation, si elle est efficace, peut aboutir au départ volontaire des occupants et au démontage de leurs installations. Cette éventualité n'est réaliste que dans des territoires réduits, qui concernent peu de cabanes.





Agir en prévenant

objectifs

➜ Empêcher la colonisation d'espaces fragilisés par des constructions illégales.

Sur les espaces vierges, certaines conditions sont propices à l'installation de cabanes :

- le foncier est disponible, les terrains morcelés,
- les terrains sont peu accidentés et propices à l'installation de constructions,
- aucune surveillance n'est organisée,
- l'agriculture est en perte de vitesse.

Dans l'action, une priorité : empêcher l'émergence ou la progression

Dans ces conditions et sur ces espaces, les maîtres mots seront surveillance, *surveillance* et surveillance. D'autant que la réduction d'espaces cabanisés sur les Communes avoisinantes risque d'entraîner un phénomène migratoire vers les territoires encore vierges.

Fiche 7

Sur les espaces déjà colonisés, l'objectif est double : empêcher la propagation du phénomène et la durcification de l'existant.

Cela passe par la mise en œuvre d'une politique opérationnelle et peut prendre la forme de campagnes de surveillance sur le terrain, mais aussi de campagnes de prévention, par la distribution de documents d'information et de sensibilisation rappelant les règles, les usages et les risques en cas d'infraction.

Les actions, pour empêcher la progression du phénomène, se déclinent en plusieurs types et doivent se mener de front :

1 INFORMER, SENSIBILISER ET DIALOGUER

Fiche 6

2 AVOIR UNE POLITIQUE FONCIÈRE DE VALORISATION DES ESPACES FRAGILISÉS

En effet, ce sont principalement les espaces fragilisés (espaces agricoles en friche, zones de franges urbaines...) qui sont conquis par les cabaniers.

Les outils à mobiliser pour cette valorisation dépendent de l'importance des enjeux.

En termes de conduite de projet, cette politique de valorisation, qu'elle soit agricole ou environnementale, doit s'intégrer dans une politique foncière, c'est à dire une stratégie globale.

A ce titre, trois étapes sont indispensables.



ÉTAPE 1

Elaboration d'un diagnostic foncier, à partir des données issues de l'observation du foncier.

Il convient d'élaborer une véritable stratégie foncière sur le périmètre de la Commune. C'est cette stratégie qui va permettre de définir des espaces, des vocations et des priorités.

Le diagnostic foncier doit permettre de connaître la nature des espaces communaux (agricoles, naturels, urbains), leur évolution passée et future (transformation en friche, en culture...), et les vocations prioritaires de ces espaces. C'est donc avant tout un diagnostic prospectif.

Parmi les étapes essentielles dans la conduite d'un diagnostic foncier, on peut citer :

- l'identification du contexte foncier (structure du parcellaire, surface moyenne des parcelles, répartition des droits de propriété, nature de l'occupation du sol...),
- l'analyse des mouvements fonciers par l'analyse du marché foncier en cours,
- l'analyse socio-démographique (typologie des propriétaires...),
- l'analyse du contexte économique.

C'est à partir de ces analyses que vont pouvoir se construire un schéma d'organisation de l'espace et l'identification de zones d'intervention prioritaire.

La construction d'un diagnostic nécessite une exploitation des données caractérisant le territoire. Il permettra de mettre en place un système de *veille foncière* (*Fiche 8*) qui est un outil intéressant, permettant de recueillir les Déclarations d'Intention d'Aliéner (DIA), liées par exemple au droit de préemption de la *SAFER sur les espaces agricoles* (*Fiche 9*, *Fiche 10*) ou au *droit de préemption sur les Espaces naturels sensibles* (*Fiche 11*). Un diagnostic de ce type a été conduit sur les Communes de Lavérune et de *Villeneuve-les-Maguelone,* (*Fiche 12*) dans l'Hérault.

ÉTAPE 2

Organisation des partenaires dans le cadre de schémas d'intervention foncière. Concept de la Direction de l'Agence Foncière de l'Hérault.

Des schémas d'intervention foncière ont déjà été mis en œuvre : exemple de *Villeneuve-les-Maguelone*. (*Fiche 12*)

Dans le cadre d'une convention d'intervention foncière, toutes les DIA sont étudiées en concertation, ce qui permet à la fois d'organiser une action de contrôle de la cabanisation et de constituer une réserve foncière visant à l'accueil de porteurs de projets agricoles, ainsi qu'à la réhabilitation et à la reconquête des espaces naturels et à la protection de l'environnement.





AGIR en prévenant

ÉTAPE 3

Mobilisation des outils correspondants.

L'acquisition peut se faire à l'amiable, par application du droit de préemption ou par voie d'*expropriation*. Les outils de préemption sont les suivants : *Fiche 13*

- *le droit de préemption de la SAFER (DPSAFER)* sur les espaces ruraux, *Fiche 10*
- *le droit de préemption sur les espaces naturels sensibles (DPENS)*, qui relève du *Département* puis, par substitution, du *Conservatoire du littoral* et, enfin, de la Commune ou de la Communauté de Communes, *Fiche 11* *Fiche 14* *Fiche 15*
- *le droit de préemption urbain (DPU)* applicable par la Commune sur les zones U ou AU (NA), *(Le droit de préemption applicable dans les ZAD)* *Fiche 16* *Fiche 17*

Des aides financières existent pour faciliter les acquisitions foncières. *Fiche 18*

RISQUES ET DÉRIVES

- La reconquête environnementale par *le droit de préemption Espaces Naturels Sensibles* peut s'avérer un vœu pieux, si la Commune ne s'engage pas à réaliser un vrai projet de valorisation et de gestion des espaces acquis, en les mettant à disposition du public. *Fiche 11*
- Lorsqu'il existe des résidences principales dans des secteurs touchés par les mesures d'expropriation, il est indispensable de trouver une solution de *relogement* pour les familles à faibles revenus. *Fiche 19*
- *Le prix des terrains* peut faire l'objet de négociations difficiles. *Fiche 20*
- La reconquête sans contrepartie immobilière peut aboutir au déplacement des cabaniers vers des secteurs non maîtrisés, particulièrement en l'absence d'une offre d'hébergement touristique adaptée à leurs attentes.
- La très forte mobilisation des occupants, dont la plupart sont regroupés en associations, peut aboutir à une situation de blocage et donc, pour finir, à la persistance du phénomène.

AVANTAGES ET COMPENSATIONS

- Le risque de responsabilité pénale des Communes est réduit, vis à vis de la sécurité des personnes (inondation, incendie, pollution).
- Les risques de pollution des espaces naturels et de la ressource en eau souterraine peuvent être réduits.
- La Commune participe au dynamisme agricole en évitant le morcellement des parcelles et en permettant à la SAFER de reconstituer de grandes unités foncières.
- La Commune protège et réhabilite ses espaces naturels.

AGIR en prévenant



3 SURVEILLER SUR LE TERRAIN

Fiche 7 Cette *surveillance* est une étape préalable indispensable :

Fiche 21 • à *la verbalisation*.

Fiche 22 • à *la limitation des raccordements aux réseaux et des accès aux services*.

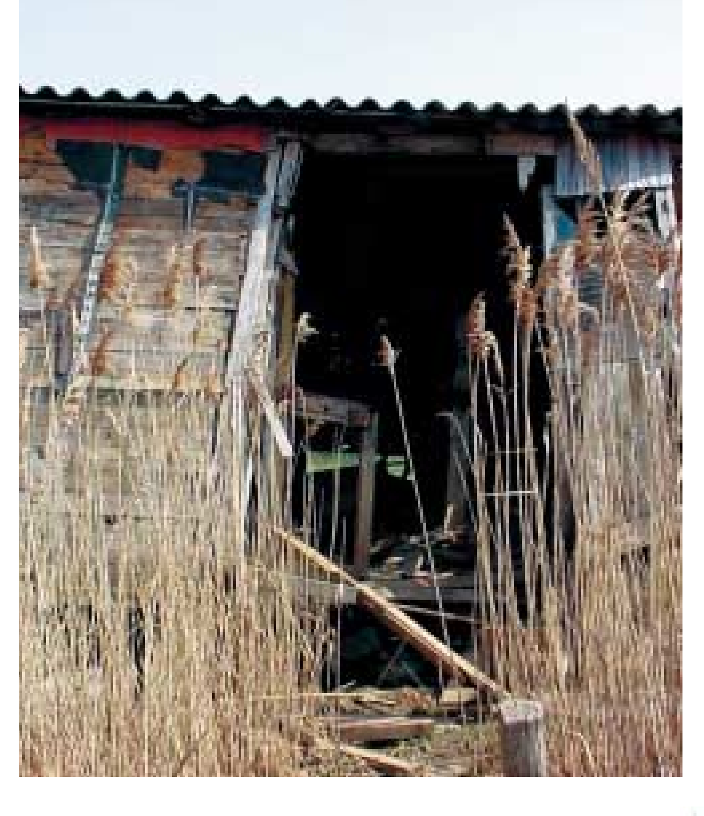
4 CONSOLIDER LES DOCUMENTS D'URBANISME

Fiche 23 Le rôle du *PLU* dans la lutte contre la cabanisation est déterminant. De plus, des documents qui à l'origine, n'étaient que des servitudes d'utilité publique, ont été reconnus comme des documents d'urbanisme par la jurisprudence du Conseil d'Etat. C'est le cas des Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et *Fiche 24* Paysager, et des *PPR*.

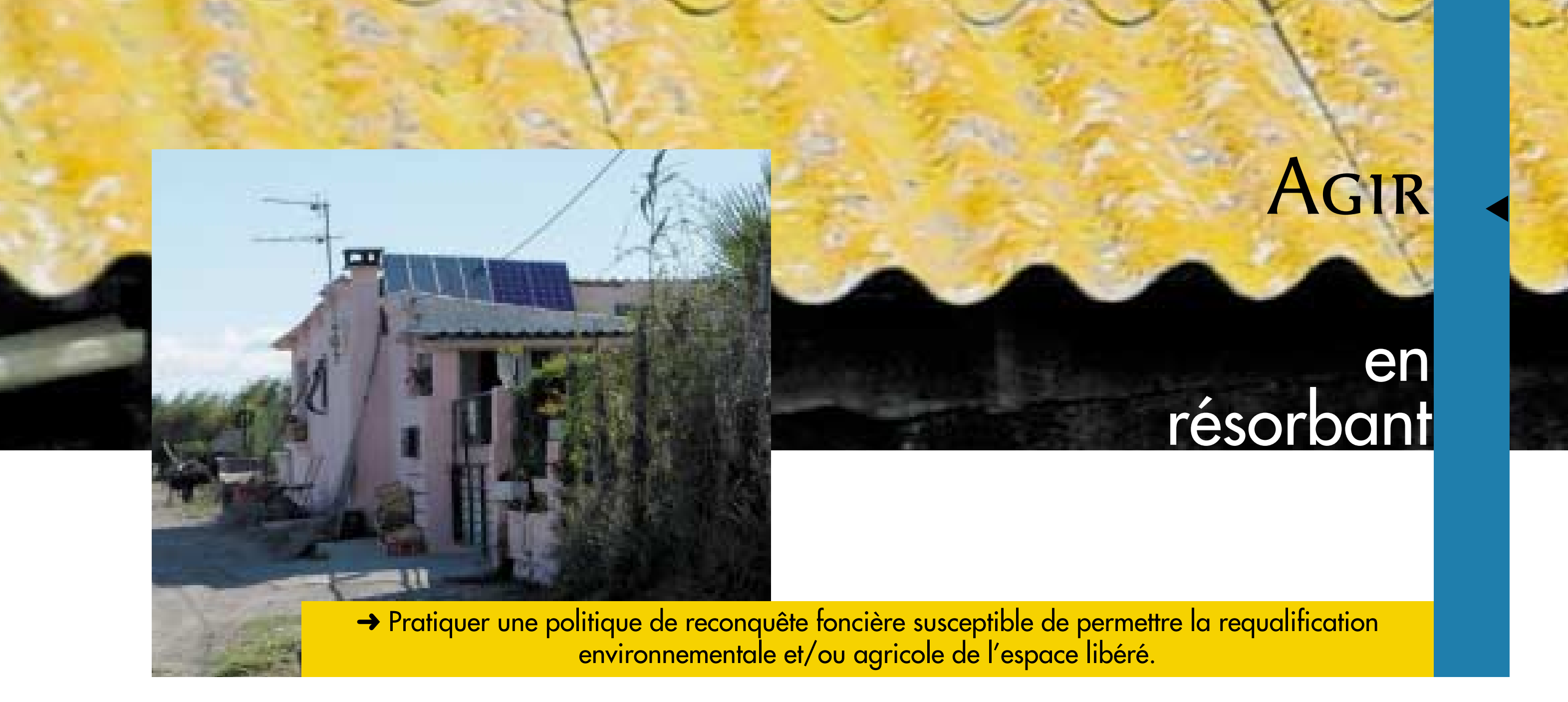
Désormais, avec une composante paysagère, les ZPPAUP interviennent en dehors des espaces urbanisés et sont de véritables documents d'urbanisme. Elles donnent des prescriptions pouvant aller jusqu'à prévoir des types et des hauteurs pour les installations présentes dans le périmètre défini.

5 TRAVAILLER EN RÉSEAU

C'est un aspect qui s'avère essentiel, dans la mesure où aucun acteur ne détient tous les outils.







➜ Pratiquer une politique de reconquête foncière susceptible de permettre la requalification environnementale et/ou agricole de l'espace libéré.

L'action, c'est aussi résorber l'existant.

➜ Empêcher l'installation ou la durcification des cabanes.

➜ Engager le processus qui doit aboutir à la démolition.

➜ Eviter la prescription triennale.

1 VERBALISATION

La suppression pure et simple des cabanes, sans proposer d'alternative, doit être envisagée, lorsque que l'on est face à des enjeux environnementaux fondamentaux et qu'il est impossible de libérer des espaces par un transfert de propriété sur la commune ou sur les communes avoisinantes.

Ce choix doit résulter du diagnostic qui aura dévoilé, par exemple, qu'il existe des risques majeurs concernant la sécurité des personnes ou la protection des milieux. La Commune devra alors mettre en œuvre un projet de reconquête territoriale, avec des objectifs et un programme d'actions. Un des volets de ce programme d'actions sera la suppression des cabanes.

Cette campagne de reconquête se décline en deux actions majeures :

- La verbalisation, qui peut aller jusqu'à la démolition.

- Les acquisitions foncières pour maîtriser l'usage en maîtrisant le sol.

Quelles sont les infractions les plus fréquentes ?

Fiche 25

Il existe au moins une *infraction*, pour 90% de l'habitat de plein air sur parcelle privée.

- Statut illégal, car il n'y a pas *de permis de construire, ni de déclaration de travaux, ni d'autorisation de stationner*.

Fiche 26

- Non-respect des règles d'urbanisme au travers des POS ou PLU, car les cabanes sont généralement implantées dans des secteurs naturels ou agricoles.
- Non-respect de la loi littoral (la loi littoral s'impose au document d'urbanisme, POS ou PLU).
- Non-déclaration de captage dans la nappe.
- Non-conformité des installations de rejets d'eaux de vannes et d'eaux usées.
- Utilisation de mobil-homes en dehors des structures collectives, alors qu'ils sont à usage d'habitation.
- Installation sur le Domaine Public Maritime.



ÉTAPE 1

Le relevé des infractions.

4 étapes pour une verbalisation efficace

Fiche 34 *Relevé des infractions*

Les éléments de références sont :

- les documents d'urbanisme comme le *Plan Local d'Urbanisme*, (*Fiche 23*)
- le *Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE)*, (*Fiche 27*)
- le *Plan de Prévention des Risques* (PPR), (*Fiche 24*)
- la prise en compte des principes de la loi sur l'eau (Code de l'Environnement), notamment en matière d'*assainissement non collectif*, (*Fiche 28*)
- la prise en compte des principes de la loi Littoral (Code de l'Urbanisme),
- l'*inscription ou le classement du site*, (*Fiche 29*)
- la proximité d'un monument historique.

ÉTAPE 2

Fiche 21 La *verbalisation*

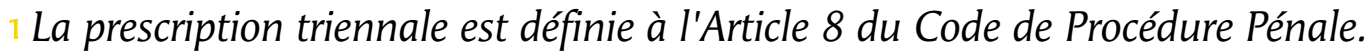
Effectuée par une personne habilitée, elle prendra la forme d'un *procès-verbal* (*Fiche 30*) mentionnant les infractions avec les articles des Codes concernés et ceux qui les sanctionnent. C'est elle qui lance la *procédure*. (*Fiche 31*)

Avant transmission au Parquet, les procès-verbaux doivent être accompagnés de tous les éléments qui permettent au Procureur de la République de bien comprendre l'infraction ainsi que les enjeux qui justifient la verbalisation : documents d'urbanisme (plan de la zone, règlement de la zone avec mise en évidence de l'infraction), photos, texte décrivant l'infraction et expliquant les objectifs de la Commune...

Cette verbalisation doit avoir lieu le plus tôt possible, afin d'éviter la prescription triennale de l'action publique[1]. Concernant le délit de construction sans permis de construire, le délai ne commence à courir qu'à compter du jour où, les travaux étant achevés, la construction peut être affectée à l'usage auquel elle est destinée. Le cours de la prescription peut être interrompu par un procès-verbal constatant l'infraction, cette interruption ayant pour effet de faire courir un nouveau délai.



[1] *La prescription triennale est définie à l'Article 8 du Code de Procédure Pénale.*







Étape 3

Utilisation de moyens, autres que judiciaires.

En inscrivant les jugements aux hypothèques

Dans certains cas de condamnations, les personnes vendent. Or, les mesures de restitution se transmettent à l'acquéreur, qui se verra appliquer les sanctions. C'est grave pour la personne qui veut acheter de bonne foi. Mais l'acquéreur ne pourra pas être de bonne foi si la Commune a pris le soin de transmettre le jugement aux hypothèques, document porté à la connaissance de l'acquéreur par le notaire, lors de la transaction.

L'inscription systématique des jugements aux hypothèques reste un excellent moyen pour bloquer la personne concernée, en cas de désir de revente du bien.

En informant sur la conformité des bâtiments

Le certificat d'urbanisme n'est pas un document obligatoirement porté à la connaissance de l'acquéreur lors des transactions.

Le permis de construire est une autorisation qui date de 1945. Aujourd'hui, la DDE considère qu'à partir de 1950, on ne peut plus dire que l'on ne savait pas qu'il fallait un permis de construire.

Ce qui est plus difficile à déterminer, c'est la bonne foi des personnes qui commettent une infraction. Souvent, ces personnes n'ont pas connaissance de la réglementation du Plan local d'urbanisme. Car, pour qu'il y ait infraction, il faut que trois éléments soient réunis :

- → l'élément matériel
- → l'élément légal
- → l'intention

En appliquant la double taxation

La DDE 34 a fait parvenir dernièrement une lettre circulaire à toutes les Communes pour les inviter à mettre en place la double taxation. Cela consiste à demander à la personne qui est en infraction :

- → la Taxe locale d'équipement (TLE)
- → une amende fiscale (différente de l'amende judiciaire fixée par jugement).

Cela permet de rétablir un peu de justice dans les cas où les jugements ne sont pas applicables.





ÉTAPE 4

Démolition-relogement **Fiche 18**

Les mesures prises peuvent conduire à la démolition des cabanes et peuvent nécessiter le relogement de familles, lorsqu'il s'agissait d'habitat principal.

Ces mesures de relogement, qui ont un coût pour la Collectivité, peuvent bénéficier d'*une aide financière*. **Fiche 18**
L'exemple de Leucate est significatif. *(Étude de cas Leucate)*. **Fiche 32**




2


ACQUISITION

objectifs

→ Redonner à des espaces fragilisés colonisés par la cabanisation leur vocation naturelle ou agricole.

→ Maîtriser les usages en maîtrisant le foncier.

La phase d'acquisition foncière peut être menée en même temps que la campagne de verbalisation. Ces acquisitions peuvent se faire à l'amiable, par utilisation du droit de préemption, ou au terme d'une procédure d'expropriation.

Les outils à mobiliser dépendent des enjeux et des secteurs à couvrir.

En termes de conduite de projet, une politique de reconquête, qu'elle soit agricole ou environnementale, doit s'intégrer dans une politique foncière, c'est à dire dans une stratégie globale.

Sur ces points, les trois étapes déjà décrites sont indispensables.

Voir → "Empêcher l'émergence ou la progression du phénomène" page 18.





OBJECTIFS

➜ Permettre aux zones cabanisées d'être considérées comme des zones urbaines ou touristiques légales
➜ Donner les moyens aux cabaniers de bénéficier des équipements et des services communaux.

L'action, peut aussi consister à légaliser des situations irrégulières

La régularisation des cabanes peut s'effectuer de deux façons : avec maintien sur place ou avec déplacement vers un endroit adapté. Cette régularisation s'accompagne de lourdes conséquences pour la Commune, qu'il convient de bien mesurer.

1 AVEC MAINTIEN SUR PLACE

Bien entendu, le diagnostic aura permis de recenser un ensemble de critères d'aide à la décision et de confirmer qu'il n'existe pas d'obstacle à la réalisation de ce projet :

- la loi littoral est respectée... le secteur est donc proche d'une zone à vocation urbaine ou de loisir et bien en extension de l'urbanisation existante ou réalisable sous la forme d'un hameau nouveau intégré à l'environnement,
- le secteur n'est pas dans un site remarquable ou protégé,
- le secteur n'est pas en zone inondable, ni soumis à un risque incendie ou un risque SEVESO, ni en zone de bruit,
- les risques de pollution peuvent être écartés,
- le secteur peut être raccordé aux réseaux de la Commune,
- les accès peuvent être aménagés pour l'intervention des secours.

La régularisation des cabanes suppose la révision des documents d'urbanisme, afin de délimiter des secteurs adaptés dans les SCOT ou les PLU.

Les équipements - raccordement des réseaux, prise en charge des voiries, réalisation d'équipements publics – seront à la charge de la Commune ou des propriétaires, suivant la réglementation.

CETTE RÉGULARISATION PEUT SE DÉCOMPOSER EN 5 ÉTAPES.





AGIR en régularisant

ÉTAPE 1

La révision des documents d'urbanisme

La révision du Plan Local d'Urbanisme est prescrite par délibération de la Collectivité et doit se faire dans les formes prévues pas les articles L123-6 à L12-12 du Code de l'Urbanisme. Le PLU doit être compatible avec plusieurs documents supra-communaux, dont le *SAGE* et le *PPR*.

Fiche 27
Fiche 24

La délibération enclenchant la révision doit préciser les objectifs de la Commune et définir les modalités d'une concertation. Le PLU comprend notamment un rapport de présentation et un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD). Ce dernier définit, selon l'article R123-3 du Code de l'urbanisme, les orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues par la Commune, notamment en vue de préserver la qualité architecturale et l'environnement. Le volet cabanisation entre dans ce cadre.

La légalisation des secteurs cabanisés peut se concrétiser de la manière suivante au PLU.

Fiche 33
Fiche 34

- Création de *zones de stationnement* de *caravanes* avec des périodes d'ouverture. Dans ce cas, les installations doivent être enlevées en fin de saison. Cela suppose qu'elles aient gardé leur moyen de mobilité, or ceci est rarement le cas. Cela concerne finalement très peu le phénomène de cabanisation.

Fiche 33

- Création de structures collectives de camping. Elles peuvent être de deux formes : les Campings et les Parcs Résidentiels de Loisirs et peuvent recevoir, suivant le cas, les mobil-homes et les *habitations légères de loisirs*.

Fiche 35

- Création d'une zone constructible dite *zone U* : suivant l'article R123-5, peuvent être classés en zone urbaine les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter.

Fiche 35

- Création d'une zone à urbaniser dite *zone AU (ancien NA)* : suivant l'article R123-6, peuvent être classés en zones à urbaniser les secteurs à caractère naturel de la Commune destinés à être ouverts à l'urbanisation, sous certaines conditions.

ÉTAPE 2

Création d'une charte architecturale

Le règlement du PLU peut être accompagné d'une *charte architecturale et paysagère* qui déterminera les objectifs architecturaux, paysagers et environnementaux. Le *CAUE* peut effectuer une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour élaborer cette charte. L'exemple de *Mauguio* est en ce sens significatif.

Fiche 36
Fiche 37
Fiche 38





ÉTAPE 3

La création des équipements

La régularisation du secteur d'implantation des cabanes suppose l'équipement du secteur en voiries et réseaux. Suivant qu'il s'agit d'une zone U ou AU, la Commune pourra fournir les équipements (zone U) ou, au contraire, les laisser à la charge des propriétaires (AU).

ÉTAPE 4

La régularisation des installations

Après révision du PLU, la régularisation des installations et leur mise en conformité pourront être demandées par le biais des permis de construire et déclarations de travaux.

ÉTAPE 5

La perception des taxes

L'obtention des autorisations administratives pour construire engendre des *taxes*, qui permettront de compenser les travaux d'équipement.

Fiche 39

RISQUES ET DÉRIVES

Le maintien sur place des cabanes paraît, au premier abord, la solution la plus simple à concrétiser. Or, il ne s'agit pas seulement d'un zonage du PLU à rectifier, mais de travaux d'aménagement à réaliser, qui permettent d'apporter les structures ou réseaux qui font défaut. Cela a un coût, souvent très élevé, qu'il est essentiel de mesurer.

- La régularisation/légalisation d'un secteur cabanisé préexistant engendre généralement un phénomène de surenchère concernant les constructions.

Les occupants ont parfois une notion assez floue de la réglementation en matière d'urbanisme. Aussi, la simple régularisation entraîne-t-elle souvent une inflation des constructions et des aménagements sur les parcelles.

Les problèmes portent principalement sur le respect des règles applicables (loi, codes, chartes, etc.) et sur la régularisation des situations (permis de construire, déclaration de travaux, autorisation de stationner plus de trois mois pour les caravanes...)

- Le taux d'occupation augmente, notamment en habitat principal (d'où l'importance du diagnostic) entraînant la saturation des équipements publics existants et donc des exigences quant à leur capacité d'accueil et à leur répartition.

AGIR en régularisant





2 AVEC DÉLOCALISATION

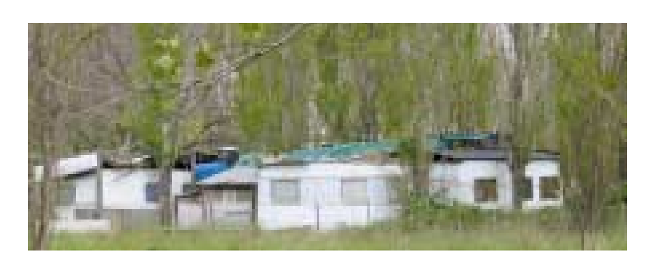
AVANTAGES ET COMPENSATIONS

● La Commune peut compter sur la perception de *taxes supplémentaires* pour compenser le coût des équipements à prévoir. *Fiche 39*

● En délimitant des secteurs précis, le phénomène peut se réguler dans la mesure où les occupants auront tendance à pratiquer une auto-surveillance, afin de lutter contre l'injustice qui peut régner entre ceux qui paient leurs taxes et contributions et ceux qui tentent une fois de plus de contourner la loi.

● Néanmoins, on n'est jamais à l'abri de dérives dans les zones de franges et la Commune se doit d'empêcher ou de relever activement les infractions dans ces zones comme sur l'ensemble du territoire communal. Il convient donc de maintenir un haut niveau de *surveillance* et de mettre en œuvre des actions pour empêcher que le phénomène se propage aux alentours. *Fiche 7*

Voir ➜ "Empêcher l'émergence ou la progression du phénomène" page 18.



Globalement, cette solution consiste en l'aménagement d'un secteur, sur la commune ou dans les communes avoisinantes, qui sera proposé aux occupants des cabanes qui devront, en échange, libérer leur propriété et éventuellement la vendre à la Commune ou à l'établissement foncier qui aura pris en charge tout ou partie de cette opération.

Il s'agit d'un *transfert* et cela suppose que la Commune dispose de réserves foncières urbanisables. Les espaces libérés par les cabaniers entrent dans le cadre d'une opération de reconquête. *Fiche 40*

La création d'un nouveau secteur entraîne, au même titre que le maintien sur place, la révision des documents d'urbanisme, afin de délimiter des secteurs adaptés dans les SCOT ou les PLU. Les équipements - raccordement des réseaux, prise en charge des voiries, réalisation d'équipements publics – seront à la charge de la Commune ou des propriétaires, suivant la réglementation.

Les mêmes étapes que dans le cas d'un maintien sur place sont à prendre en compte.

Voir ➜ "Régularisation avec maintien sur place" page 26



RISQUES ET DÉRIVES

- Compte tenu de l'application de la loi littoral, il est difficile de libérer des secteurs aménageables qui doivent, de toute façon, se situer en continuité de l'existant. Les Communes préfèrent réserver leurs espaces constructibles à une véritable urbanisation.

- Quelle que soit la solution envisagée, il convient de déterminer le coût de l'opération et de proposer un prix qui soit suffisamment attractif pour motiver le déplacement des propriétaires. C'est souvent une source de litige, car le transfert ne paraît équitable ni aux propriétaires, qui doivent payer un terrain aménagé, et donc plus cher que leur terrain d'origine, ni à la Commune, qui peut avoir engagé des frais très importants, mais qui est obligée de pratiquer des prix bas, afin qu'ils restent attractifs.

- Un autre risque consiste en l'arrivée de nouveaux occupants. En effet, les parcelles équipées doivent être mises, en propriété, à disposition des occupants déplacés. En réalité, au bout de quelques temps, si personne n'occupe la parcelle aménagée, pour compenser la perte financière, la Commune finit par la vendre à un nouvel arrivant.





Et si on ne faisait rien

Les cabanes peuvent ne pas engendrer de problèmes particuliers apparents. Mais on observe que, sans réaction des autorités administratives, politiques ou judiciaires, la tentation est grande de transformer les constructions légères et provisoires en véritables habitations.

Le bois des façades est remplacé par du béton, les toitures en tôles laissent place à des structures en charpente bois et tuiles traditionnelles. Les cabanes deviennent de véritables habitations et il n'est plus question de précarité. Le phénomène est très difficilement réversible.

Rappelons que le manque d'intérêt pour le phénomène engendre plusieurs conséquences :

Fiche 41

- *la responsabilité pénale des Communes*, engagée vis à vis des risques pour les personnes (inondation, incendie, pollution),
- les risques de pollution des espaces naturels et de la ressource en eau souterraine,
- les risques d'insalubrité,
- le manque à gagner pour les Communes, alors que les charges augmentent avec la population de cabaniers,
- le problème de la gestion des équipements collectifs, si la population se sédentarise,
- l'encouragement à des pratiques illicites entraînant une multiplication du phénomène (si l'autre l'a fait, pourquoi pas moi),
- les modes d'occupation parfois peu compatibles avec les enjeux touristiques et environnementaux des espaces cabanisés,
- une déprise agricole accentuée,
- un surenchérissement du coût du foncier rendant toute action foncière de plus en plus difficile,
- une durcification des cabanes rendant toute action de plus en plus délicate.

Toutes ces conséquences vont à l'encontre des préoccupations de préservation et de mise en valeur du territoire et du cadre environnemental. Il n'y a aucun contrôle de la croissance démographique ni urbaine dans ces secteurs non maîtrisés. Il est donc impossible d'imaginer un développement équilibré et durable, maîtrisé et harmonieux du territoire communal.





Schéma de synthèse de l'action

Comprendre

Diagnostiquer

Agir

DIAGNOSTC

Territorial

Par unité de cabane

Choix d'un mode d'action

Informer, sensibiliser

Prévenir

Résorber

Régulariser

Actions permanentes

Surveillance sur le terrain

Limitation des raccordements réseaux

Travail sur les documents d'urbanisme

PPRI

SAGE

PLU

SCOT

Verbalisation

des

Infractions

Procédure

Démolition

éventuellement

Relogement

Délocalisation

ou

Maintien sur place

création

Zone U ou AU

Zone d'aménagement différé

Structure collective de camping

Amélioration de la qualité architecturale

Viabilisation assainissement

Perception de taxes

POLITIQUE FONCIÈRE

Veille foncière

Changer la vocation du foncier

Changer la vocation du foncier

Diagnostic foncier

Schéma d'intervention foncière

Zone de préemption

Acquisition par Expropriation

DPENS

DP de la SAFER

DP urbain

Indemnisation

Acquisition Foncière

Conseil Général

Conservatoire du Littoral

SAFER

Commune



Conception ADEQUATES - avril 2005 - Photos Mission Littoral - SIEL - Patrick Lehr

Mission interministérielle d'aménagement du littoral Languedoc-Roussillon

19, rue de l'Ecole de Droit à Montpellier Tél 04 67 06 53 32 Fax 04 67 06 51 10
missionlittoral@languedoc-roussillon.pref.gouv.fr

